Marine Oil Spill Preparedness and Response Regime

Report to Parliament
1998 - 2000

Fisheries and Oceans Canada
Coast Guard

Pêches et Océans Canada
Garde côtière

Canada

101-03558/

Marine Oil Spill Preparedness and Response Regime
Report to Parliament, 1998 – 2000

Published by:

Communications Directorate
Fisheries and Oceans Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0E6

DFO/6137

©Her Majesty the Queen in Right of Canada 2001
Cat. No. FsT31-88/2001
ISBN 0-662-65689-X

Printed on recycled paper

Minister of
Fisheries and Oceans

Ministre des
Pêches et des Océans

Ottawa, Canada K1A 0E6

Her Excellency the Right Honourable
Adrienne Clarkson,
Governor General of Canada
Rideau Hall
Ottawa, Ontario
K1A 0A1

FEB 20 2001

Excellency:

In accordance with Section 660.11 of the *Canada Shipping Act*, the undersigned has the honour to lay before Your Excellency a report on the operations of Sections 660.1 through 660.10 of the Act for the period of August 15, 1998 to August 15, 2000.

Respectfully submitted,

Herb Dhaliwal

The Honourable Herb Dhaliwal, P.C., M.P.

Canada

Fisheries and Oceans Canada
Deputy Minister

Pêches et Océans Canada
Sous-ministre

JAN 1 1 2001

The Honourable Herb Dhaliwal, P.C., M.P.
Minister of Fisheries and Oceans
Ottawa, Ontario
K1A 0E6

Dear Mr. Dhaliwal:

I have the honour to submit to you the Report of the operations of Sections 660.1 through 660.10 of the *Canada Shipping Act* for the period from August 15, 1998 to August 15, 2000.

Yours sincerely,

Wayne G. Wouters

Ottawa, Canada
K1A 0E6

Canada

Table of Contents

Introduction 1

Historical perspective 2

A decade of preparedness 2
A partnership between industry and government 2
Creating the legislative framework 3
The principle of polluter responsibility 3
The new Regime's first challenge 3
Historical milestones 5

Review of the current regime 6

Overview of the current Regime 6
Legislative and regulatory structure 6
Amendments to the Canada Shipping Act (1993) 6
Standards – Section 660.6, 660.7 & 660.8 6
Regulations – Section 660.9 7
Requirements for ships and OHFs 7
Ships – Section 660.2(2) 7
Oil Handling Facilities – Section 660.2(4) 7
Requirements for ROs 8
RO certification (Section 660.4 & 660.5) 8
RO capability to meet the arrangements required by ships and OHFs 9
Regional Advisory Councils 10

Renewing the regime 11

Raising governance issues 11
The consultation process 11
Addressing the financial issues 11
Regime governance review 11
The revised Regime governance structure 12
Response Organization User Committees 12
Regional Advisory Councils 12
National Advisory Council 12
Bill C-35 – An Act respecting shipping and navigation 13
Governance consultation milestones 13

Regime activities: 1998 – 2000 14

Summary of Response Organization activities 14
Western Canada Marine Response Corporation 14
Eastern Canada Response Corporation 14
Atlantic Emergency Response Team 14
Point Tupper Marine Services 14
Capacity review 15

The view forward 17

Next Steps 17
Conclusion: A sound foundation on which to build 17

Annex 1 – Map(s) of response capacity 18

Annex 2 – RO fees table 19

Introduction

This Report covers the operations of the Marine Oil Spill Preparedness and Response Regime for the period August 15, 1998 to August 15, 2000. The *Canada Shipping Act* (CSA) requires that the Minister of Fisheries and Oceans review the operations of sections 660.1 to 660.10 of the CSA (which establish the Regime) and report the results of this review to Parliament every two years. August 15, 1995 marks the proclamation of these sections of the CSA, hence August 15th also defines the reporting period.[1]

The first Report to Parliament, submitted in 1996, provided a review of the Regime's first year of operations. The second Report covered the period 1996 to 1998, focussing on the initial certification and fee-setting process, which had resulted in several objections and a lengthy resolution process. The current Report includes a focus on the review of the Regime governance issues that arose during the fees dispute. A thorough consultation process has resulted in a high level of industry approval for the proposed improvements to Regime governance as embodied in Bill C-35[2], which is now before the House of Commons. This Report also provides the clause-by-clause review of sections 660.1 to 660.10 of the CSA, as required by the legislation.

This Report to Parliament is submitted pursuant to Section 660.11 of the *Canada Shipping Act*.

---

[1] The Act directs the Minister to report to each House of Parliament one year after the coming into force of the *Canada Shipping Act*, and every two years thereafter.
[2] Although Bill C-35 had received First Reading during this reporting period, the Bill had not completed the parliamentary process prior to the dissolution of Parliament in October, 2000.

Historical perspective

A decade of preparedness

It has now been more than ten years since the events that triggered the development of Canada's Marine Oil Spill Preparedness and Response Regime. The spills from the oil tankers Nestucca and Exxon Valdez, in 1988 and 1989 respectively, graphically demonstrated that Canada was ill-equipped to cope effectively with significant marine oil spills.

News of these spills, the accompanying images of oil-soaked beaches, and the dawning understanding of the long-term environmental and economic consequences, created a public outcry. Canadians were demanding to know how this could have happened, and what would be done to insure against similar disasters occurring in the future.

In 1989 the Government of Canada appointed the Public Review Panel on Tanker Safety and Marine Spills Response Capability, chaired by David Brander-Smith. The Panel's report recommended across-the-board improvement of preparedness and response measures by all potential polluters. The Panel's 1990 final report outlined a total of 107 measures.

While the Panel was created primarily to investigate spills from tankers, the Brander-Smith report recognized that the smaller, more-frequent spills at land-based oil handing facilities (OHFs) were compounding the damage to the marine environment. From its inception, the Regime has required that both ships and designated OHFs prepare themselves in the event of a spill and contribute their share toward response readiness.

Following the release of the Panel's report, the federal government carried out extensive discussions with stakeholders on the potential methods for creating and funding improved response capability.

A partnership between industry and government

Throughout the process of developing the Regime it has been recognized that spill preparedness should be undertaken as a partnership between government and the private sector. The principle of polluter responsibility asserts that industry must be accountable for taking adequate preventative actions and for ensuring that effective response plans are in place. However, it is the obligation of the federal government to assure that the public interest is satisfied.

The Regime was created during a period of increasing concern for the environment and decreasing departmental budgets. By the early 1990s user fees were becoming a standard practice for funding publicly administered services. A significant point of debate was whether the new system should be publicly or privately delivered. Private-sector interests argued that the costs of a publicly delivered system would be high. Their position was that a system funded and operated by the private sector could operate more efficiently and effectively.

In 1991 the Canadian Petroleum Products Institute (CPPI) set up the Marine Environment Protection Plan (MEPP) Task Force. Working in concert with the government, the Task Force developed a regime model that would see industry operate and fund the operational elements of the preparedness regime. Under this model the government would maintain responsibility for the legislative and regulatory framework, including standards, overseeing and monitoring response activities, and enforcement.

MEPPs final recommendations were submitted to the Minister of Transport in 1993. They included an outline for a proposed preparedness corporate structure, financing arrangements and a fees formula for a new national response regime. These recommendations received the Minister's support and form the basis of the preparedness regime that is in place today.

Creating the legislative framework

To create the legislative framework for this industry-government approach to marine oil spill preparedness and response it was necessary to amend the *Canada Shipping Act*. By 1993 these amendments had been completed and introduced in the House of Commons. The amendments received parliamentary approval in June 1993, but were left unproclaimed until the necessary regulatory guidelines could be developed and approved.

Over the course of the next two years the government, working with industry assistance and input, developed these regulations and guidelines. In August 1995 the regulations were approved by the Minister of Fisheries and Oceans[3] allowing the CSA amendments to be proclaimed.

The unique Regime that was brought into being with the proclamation of the CSA amendments was a national preparedness and response system without a new national agency.

The principle of polluter responsibility

From the first discussions about creating the Regime, the fundamental principle of polluter responsibility has been recognized. Potential polluters have a legal responsibility, now entrenched in the *Canada Shipping Act*, to undertake preparedness measures and to pay for repairing or mitigating damage to the marine environment.[4]

In brief, ships and designated oil handling facilities (OHFs) are required to have an arrangement in place with a government-certified response organization (RO). ROs are Canadian-based, private-sector organizations which must earn their certification by submitting response plans to the Canadian Coast Guard (CCG) demonstrating that they meet the requirements as set out in the regulations and standards.

These mandatory arrangements between the potential polluters and the ROs provide the funding mechanism for the private sector to build and insure an adequate level of spill preparedness, including maintaining an adequate inventory of response equipment located in regions across Canada.

Five response organizations were certified by CCG during October and November of 1995.

The new Regime's first challenge

A system of fees was established to fund the preparedness activities of the ROs. Initially the fees were regional and were set based on the volume of oil shipped in a particular region. The

---

[3] The transfer of the Canadian Coast Guard (CCG) from Transport to DFO was complete by this time; therefore the Minister of Fisheries and Oceans completed the process.

[4] The specific legislated requirements pertaining to ships and oil handling facilities are reviewed in "Overview of the current Regime".

power to collect these fees was delegated to the ROs. Under the regulations, the fees charged by the ROs are private contracts; they are a matter of government interest only if there is a dispute, in which case the Minister of Fisheries and Oceans must either approve or amend the disputed fee.

In September 1995 the RO fees were published in the Canada Gazette for the first time, and were immediately disputed by 31 objectors. These objections were reviewed by an internal CCG advisory group, and referred to the ROs for resolution. However, this process did not resolve the dispute. In March 1996, the Minister appointed an Investigation Panel, to examine the fairness and equity of the proposed fees.

The Investigation Panel reported in August 1996, with the fundamental finding that the proposed fee structure was unworkable and did not meet the fairness and equity criteria required by the CSA. The panel made 11 recommendations which, if implemented, would require a substantial revision to the statutory regime.

The Panel's report underlined a number of issues, including the need to examine both the Regime's financing and governance. However, the Panel did not make any specific recommendations of the fees that were proposed by the ROs. Nevertheless, the Minister remained obliged by the CSA to either approve or amend the fees.

The Panel's investigation began when the Regime had been in effect for less than a year. Given that the system was new, innovative, and had been developed in consultation with industry, CCG decided to proceed with further review and consultations before considering major changes that would involve the repeal of existing legislation.

As an interim measure, CCG commissioned a financial review of the cost structures of the ROs, which was completed in December 1997. In April 1998, the Minister of Fisheries and Oceans announced a decision to amend the fees proposed by the ROs, and to proceed with consultations to address the issues raised by the Investigation Panel. The amendments to the fees represented a 30-percent reduction to the proposed $30-million annual cost of the Regime to users. The amended fees were not challenged.

The Minister's decision recognized that Canada was much better prepared to respond to a major oil spill than it was a decade ago; however, it also recognized that significant improvements were necessary to strengthen the Regime. This work has been the focus of the two years of this reporting period.

Historical milestones

1988 – 1989	Major oil spills from the Nestucca (1988) and the Exxon Valdez (1989).
1989	Prime Minister appoints Public Review Panel on Tanker Safety and Marine Spills Response Capacity.
1991	Canadian Petroleum Products Institute (CPPI) sets up the Marine Environment Protection Plan (MEPP) Task Force for the purpose of developing a preparedness regime.
1993	Amendments to the *Canada Shipping Act* (CSA) are introduced in the House of Commons.
June 1993	Amendments receive parliamentary approval but are left unproclaimed until the necessary regulatory guidelines can be developed and approved.
June 1993	MEPP submits its final recommendations to the Minister of Transport. These recommendations form the basis of the preparedness regime.
August 1995	The regulations and guidelines required to allow the CSA amendments to be proclaimed are approved by the Minister of Fisheries and Oceans.
September 1995	Response organization (RO) fees are published in the Canada Gazette for the first time, and are immediately disputed (31 objections).
November 1995	Five response organizations are certified by CCG during October and November.
March 1996	Minister of Fisheries and Oceans appoints an Investigation Panel, after the process developed by CCG and the ROs fails to resolve the fees dispute.
August 1996	Investigation Panel reports its finding that the proposed fee structure is not workable.
November 1996	CCG commissions a financial review of the cost structures of the ROs; the review is completed in December 1997.
April 1998	Minister of Fisheries and Oceans announces decision to amend the fees proposed by the ROs (representing an average 30-percent reduction) and to proceed with consultations to address the issues raised by the Investigation Panel.

Review of the current regime

Overview of the current Regime

The industry-funded and -managed Marine Oil Spill Preparedness and Response Regime is a unique entity that was designed to ensure that the industry has the capability, under the leadership of the Canadian Coast Guard (CCG), to clean up its own spills. Under the Regime, industry is required to maintain a 10,000 tonne response capability, covering marine regions south of 60° N latitude in Canada.

The Canada Shipping Act (CSA) requires that ships and designated oil-handling facilities (OHFs) have arrangements in place with a CCG-certified response organization (RO) to insure this 10,000 tonne response capability. In addition, ships must have oil pollution emergency plans on board; and designated OHFs must have emergency plans as well as equipment and resources on-site to immediately contain and control a spill incident at the facility.

As a complement to the industry Regime capability, CCG also maintains considerable preparedness capacity. CCG's capacity serves as a safety net that can provide immediate response capability where required, as well as a response capability for offshore spills and spills north of 60° N latitude.

With respect to the Regime itself, CCG is responsible for ensuring that ROs meet the standards set out in the regulations, and for monitoring the thoroughness of industry clean-up operations and the effectiveness of the regime. As part of its regulatory capacity, CCG ensures the adequacy of the planning standards and regulations.

Legislative and regulatory structure

Amendments to the *Canada Shipping Act* (1993)

Canada's Marine Oil Spill Preparedness and Response Regime is established in law by section 660.1 through 660.11 of the *Canada Shipping Act* (CSA). It was the intention of the legislators to create a legislative framework to allow for the incorporation of evolving standards within regulations. This approach allows for regulatory changes to be effected in a timely manner without recourse to legislative amendments.

While the amendments to the CSA were passed in 1993, they were left unproclaimed until the regulations could be developed and approved. These regulations were published in the Canada Gazette, Part II, on August 15, 1995.

As announced by the Minister in the April 1998 fees decision,[5] a comprehensive review of the financing and governance of the Regime has been undertaken during the period of this report. This process has lead to the proposed amendments to the CSA that are now before the House of Commons in the form of Bill C-35. Regime governance review is discussed in the following section of this report.

Standards – Section 660.6, 660.7 & 660.8

Since the publication of the *RO Standards* and the *OHF Standards* in 1995, only the *RO Standards* have been modified. This change, which was approved and published in 1998,

[5] See "The new Regime's first challenge".

reflects the de-designation of Nanticoke, Ontario as a designated port and the creation of a new Enhanced Area of Response (ERA), Niagara/Welland for that region of the country.

Regulations – Section 660.9

Since the establishment of the regime in 1995, no new regulations have been introduce.

Requirements for ships and OHFs

Ships – Section 660.2(2)

Under the legislation, ships are defined as oil tankers of 150 or more tons gross tonnage and any ship of 400 or more tons gross tonnage that carries oil as cargo or as fuel. Ships conducting business in Canadian waters south of 60° N latitude are required to have an arrangement, for which they pay fees, with a certified RO. They are also required to have on board a shipboard oil pollution emergency plan and a declaration which identifies the ship's insurer, confirms the existence of an arrangement with a certified response organization, and identifies every individual authorized to invoke both the arrangement and the shipboard oil pollution emergency plan.

Approximately 4,000 active arrangements are currently in place between ships and one or more of the four certified ROs, depending on their area of operation. As a matter of course, CCG's Marine Communication and Traffic Service operators question a ship with respect to an arrangement as it enters Canadian waters south of 60° N latitude. Transport Canada's port state surveyors inspect ships on a sample basis for compliance with a range of safety requirements, including the requirement to have an arrangement. No charges have been laid under this provision.

The ongoing issue with respect to multiple regime requirements In the Strait of Juan de Fuca remains unresolved; however, the Washington State Marine Cooperative continues to waive the pre-transit fees associated with the requirement for vessels transiting state waters to file a response plan or pay their fees. The Department of Fisheries and Oceans continues work with interested parties to resolve this issue.

Oil Handling Facilities – Section 660.2(4)

Under the existing standards, any facility which loads or unloads oil (as fuel or as cargo) to or from a ship, at a transfer rate of 150 cubic metres per hour or more, can be designated as an OHF. Pursuant to subsection 660.2(8) of the CSA, the names of designated facilities are published in the *Canada Gazette*.

Section 660.2(4) requires that designated OHFs have an arrangement, for which they pay fees, with a certified RO. In addition, OHFs must have an oil pollution emergency plan in place to respond immediately to an incident. Also required is an on-site declaration that describes the manner in which the operator will comply with the regulations, confirms that an arrangement with an RO is in place and identifies every individual authorized to invoke both the arrangement and the oil pollution emergency plan.

As of July 31, 2000, 178 of 334 designated OHFs (south of 60° N latitude), which load or unload oil from vessels in Canadian waters, have an arrangement with a certified RO. Most of those still without an arrangement are small logging camps on the west coast. Concurrent with a review of the designation criteria, DFO is proceeding with designating additional facilities and CCG

Pollution Prevention Officers across the country are visiting all designated facilities to ensure that the required arrangements and emergency plans are in place. Since the creation of this regime in 1995, no OHF has been charged with failing to comply with the regulations.

Under Section 660.3 of the CSA, both ships and designated OHFs are required to take reasonable measures to implement their oil pollution emergency plans in the event of an oil spill.

Requirements for ROs

RO certification (Section 660.4 & 660.5)

Section 660.4 describes the process for issuing a certificate of designation to an RO. In order to obtain certification, ROs must submit a response plan to CCG demonstrating that they meet the requirements as set out in the regulations and standards (i.e. a 10,000 tonne oil spill response capability and providing coverage in all Canadian waters, south of 60° N latitude). ROs are certified for a three-year period.

Between October and November 1995, five ROs applied for certification. The following five organizations met the requirements and were certified by CCG, for a three-year period:

Western Canada Marine Response Corporation (WCMRC), covering primarily the Pacific coast, was first certified on October 3, 1995.

Great Lakes Response Corporation (GLRC), covering primarily the Great Lakes, was certified on November 1, 1995.

Eastern Canada Response Corporation (ECRC), covering primarily the St. Lawrence and the Atlantic coast, was first certified on November 9, 1995.

Atlantic Emergency Response Team ("Alert") Inc., covering primarily the area surrounding the Port of Saint John, New Brunswick, was first certified on November 9, 1995 (Alert's 10,000 tonne capability is achieved through a mutual aid agreement with ECRC).

Point Tupper Marine Services (PTMS), covering primarily the area of Port Hawkesbury, Nova Scotia, was first certified on November 9, 1995 (PTMS' 10,000 tonne capability is achieved through a mutual aid agreement with ECRC).

In 1998 all ROs certified for the period 1995 to 1998 filed for certification for the period 1998 to 2001. CCG completed a review of each RO's application documents to ensure conformity to the regulations respecting the procedures, equipment and resources for use with respect to a spill of a specified quantity of oil in the geographic area for which they were requesting certification. All ROs received certification for another three-year period.

Effective January 1, 1999, ECRC and GLRC amalgamated into one company called the **Eastern Canada Response Corporation Limited (ECRC)**. This corporation covers three regions: Great Lakes Region, Quebec Region and Atlantic Region. The Geographic Area of Response (GAR) for ECRC covers the waters south of 60° latitude for all the provinces of Canada with the exception of British Columbia, the port of Saint John, New Brunswick, and Point Tupper, Nova Scotia and their associated Primary Area of Response (PAR). ECRC's GAR includes (but is not limited to):

St. Lawrence River
Gulf of St. Lawrence and coastal waters of Atlantic Canada
James Bay
Hudson Bay
Ungava Bay
Canadian Great Lakes system and connecting channels
Lake Winnipeg
Athabasca River from Fort McMurray to Lake Athabasca
Lake Athabasca

During this reporting period, no certificate has been revoked pursuant to Section 660.5 of the CSA.

RO capability to meet the arrangements required by ships and OHFs

Under Sections 660.2(b) and 660.4(b), ships and OHFs are required to have an arrangement with a certified RO. ROs receive certification from CCG following a review of the response plan submitted as part of their application. The response plan provides detailed information on the RO's procedures, equipment and resources to meet the tiered response capabilities set out in Section 2 of the *Response Organization Standards* which specify the time within which an RO must respond to a spill of a specified quantity, as set out below:

TIERS	QUANTITY OF OIL	RESPONSE TIME REQUIREMENTS
Tier 1	150 tonnes	6 hours (for equipment to be deployed on-site)
Tier 2	1,000 tonnes	12 hours (for equipment to be deployed on-site)
Tier 3	2,500 tonnes	18 hours (for equipment to be on-site)
Tier 4	10,000 tonnes	72 hours (for equipment to be on-site)

The standards also set out the number of metres of shoreline to be treated each day during a response operation and the number of days required to complete on-water recovery operations.

Among other things, the ROs' response plans must describe:

- the training provided to employees and volunteers who might be used to respond at short notice to an oil spill;
- the oil spill exercise program established to evaluate the effectiveness of all aspects of the procedures, equipment and resources that are identified in the plan, including exercises to be coordinated with ships, oil handling facilities or the Canadian Coast Guard;
- a list of the equipment for scaring off birds from an oil spill location and of the measures available in support of the wildlife rehabilitation activities of other parties; and,
- the measures they will take, in response to an oil spill, to protect and treat areas of environmental sensitivities within the affected operating environment.

The Canadian Coast Guard is in the process of conducting a national review of the combined industry and government marine spill response capacity, with the ultimate aim of increasing the coverage provided by the Regime through the elimination of gaps and duplication of response coverage.[6] Clearer guidelines for the certification process, interpretation of standards, and exercising requirements will be developed to ensure greater consistency and a higher level of preparedness across the country.

Regional Advisory Councils

In 1995, pursuant to Section 660.10 of the CSA, the Commissioner of the Coast Guard established six Regional Advisory Councils (RACs) representing the different marine regions across the country: Pacific, Arctic, Central (covering the Great Lakes), Laurentian (covering the St. Lawrence), Maritimes, and Newfoundland. Members, appointed by the Commissioner, are intended to represent a broad range of interests from both the industry as well as the general public.

Under the current Regime, RACs may make recommendations to the Commissioner of the CCG, the Minister of Fisheries and Oceans, the Standing Committee on Fisheries and Oceans and the Standing Committee on the Environment on matters affecting the Regime and on policy issues affecting regional preparedness and response. They can request information from both CCG and the ROs on equipment placement, plans, resources, costs, training, exercises, or reviews undertaken of response operations.

The RACs played an important role in the governance review process undertaken during this reporting period. They were consulted by CCG as it developed the discussion paper on governance issues aimed at strengthening the management of the regime. And, they played a primary role in the consultation process that led from the discussion paper to the proposed amendments to the CSA now before the House of Commons.

The role and membership of the RACs themselves was a significant part of CCG's review of Regime governance. As part of a renewed Regime, the RACs will have a strengthened role as a mechanism for ensuring public accountability. This is discussed in more detail in the following section.

[6] See "Regime Activities: 1998–2000, Capacity Review".

Renewing the regime

Raising governance issues

An Investigation Panel was appointed by the Minister in 1996 to investigate the fairness and equity of the fees initially proposed by the Response Organizations (ROs). The Panel's mandate was later broadened to encompass all issues with a bearing on the fees, including the Regime's governance structures.

In its final report, the Panel concluded that ensuring oil spill response capability in Canada must always be the sole responsibility of the Government of Canada. In the opinion of the Panel, delegating the fee collection system to those who would provide the response capability created a monopolistic utility without sufficient regulatory safeguards. The Panel found that fundamental changes to the Regime financing and governance were required, and made 11 recommendations aimed at re-establishing the Canadian Coast Guard's (CCG's) principal role.

The government agreed with the Panel's finding that stronger and more effective governance of the Regime was necessary. However, the newly established Regime had been developed in close co-operation with industry, and the government was reluctant to consider fundamental changes without further review and consultations. In 1998 the Minister announced the amended RO fees, along with a comprehensive review of the financing and governance of the Regime.

The consultation process

Addressing the financial issues

Consultations aimed at addressing the financial issues associated with the Regime were carried out in 1998 and are discussed in more detail in the previous Report to Parliament. The consultations brought together shareholders who had invested in the regime, users who pay the fees, and the ROs who provide the preparedness capacity and levy the fees, to resolve these issues amongst themselves. The consultations were primarily aimed at achieving consensus on a fee formula and standards for transparency, and recommending a speedier process for resolving fee-related issues. Substantial progress was made during the initial meetings and subsequent discussions among participants.

As a result of this open process, the Regime is now stable. There is co-operation among stakeholders, and ROs proposing fees are respecting the spirit of the proposed legislative and regulatory measures now before Parliament. The last three fee proposals from ROs have not received objection.

Regime governance review

The first step in the review of the Regime's governance was the development and publication a CCG discussion paper.[7] The proposals outlined the Department's proposals to address the governance issues associated with the Regime. The proposals built on the structures and principles of the existing Regime, with the aim of addressing the recognized deficiencies through some regulatory change, a stronger accountability structure, and clear management guidelines.

[7] Proposed Adjustments to the Governance of Canada's Marine Oil Spill Preparedness and Response Regime, Fisheries and Oceans Canada, Coast Guard, December 1998.

The Investigation Panel report called for a clearer and stronger role for CCG in directing and managing the Regime, including the establishment of a new National Spill Response Agency. The discussion paper rejected this recommendation in favour of a proposed governance structure more in line with the spirit of the existing legislation, with the aim of continuing to foster a co-operative relationship between government and industry while providing full public accountability.

Stakeholder consultations were held following the publication of the discussion paper. CCG engaged Consulting and Audit Canada (CAC) to provide an independent overview of the results of the governance consultations. CAC's report found that the proposed adjustments did address the issues that had sparked the 1995 fees dispute, would improve the Regime's public accountability structure, and would lead to a more integrated national system of preparedness and response. The report also concluded that the governance proposals were broadly supported by most stakeholders. CAC recommended adopting several of the suggestions made by industry, which are reflected in the revised governance structure proposed in amendments to the *Canada Shipping Act* (CSA) now before Parliament.

The revised Regime governance structure

On March 31, 2000 the Minister of Fisheries and Oceans announced that the government would implement improvements to the Regime. The new governance structure will include the following components:

Response Organization User Committees

Following stakeholder comments, and with membership drawn from those who pay response organization fees, these Committees will review, but not approve fees. These Committees will assess response organization fees, and fee proposals against a fees formula, and standards of financial accountability and transparency to be set out in regulations. After the User Committee review, any interested party may still object to the proposed fees within 30 days of their publication in the *Canada Gazette*. The new CSA amendments will require the establishment of these committees, and permit the enactment of regulations.

Regional Advisory Councils

Six Regional Advisory Councils (RACs) currently exist.[8] Established by the Coast Guard Commissioner, pursuant to the CSA, these Councils have a mandate to comment upon, but not direct, regional preparedness. The new CSA amendments will make these Councils more representative of communities and interests that could be affected by an oil spill.

National Advisory Council

With a mandate to ensure Canada is prepared to respond to a major oil spill, it is proposed this Council meet regularly to review national issues of preparedness and response. Chaired by CCG, membership will consist of the president of each Regional Advisory Council and User Committee, a representative from Environment Canada, Transport Canada and Natural Resources Canada, and should they choose, the Administrator of the Ship-source Oil Pollution Fund, Canada's domestic oil spill compensation claims fund. Following stakeholder comments, a

[8] See "Review of the current Regime".

seat has been set aside for a response organization representative. No amendments to the *Canada Shipping Act* are required to establish this Council.

Bill C-35 – An Act respecting shipping and navigation

Bill C-35 – *An Act respecting shipping and navigation* (also known as *The Canada Shipping Act 2000*) received first reading in the House of Commons on June 8, 2000. The sections establishing the Regime are found in Part 8: Pollution Prevention and Response — Department of Fisheries and Oceans, sections 167 through 175. The proposed legislation includes the requirements for vessels (169) and oil handling facilities (170). The sections establishing the legal framework for response organizations (171 to 173) have been revised to incorporate a streamlined and clarified response organization fee proposal process. Section 174 addresses the establishment and functioning of advisory councils. The requirement for a Report to Parliament (175) has been revised from every two years to every five years.

The *Canada Shipping Act 2000* will not impact technical standards for oil handling facilities, or response organization's in advance of the next response organization certification process, slated for the Fall of 2001. However, CCG continuously reviews the adequacy of existing standards against the current *Canada Shipping Act* authorities, and may propose changes on a separate time line.

Governance consultation milestones

April 1998	Minister of Fisheries and Oceans announces consultations to address the regime governance issues raised by the Investigation Panel.
June 1998	Stakeholder consultations aimed at addressing the financial issues of the regime are held in Toronto.
December 1998	CCG publishes a discussion paper, *Proposed Amendments to the Governance of Canada's Marine Oil Spill Preparedness Regime*.
September 1999	CCG publishes a report on the stakeholder consultations on the proposed governance amendments.
March 2000	Minister announces improvements to the preparedness and response regime.
June 2000	Bill C-35, *An Act respecting shipping and navigation*, receives first reading in the House of Commons.

Regime activities: 1998 – 2000

Summary of Response Organization activities

Western Canada Marine Response Corporation

Western Canada Marine Response Corporation (WCMRC) primarily covers Canada's Pacific Coast. WCMRC responded to 20 spill incidents in 1998; 22 in 1999. Training was provided to 524 individuals in 1988; 459 in 1999.

WCMRC is the sponsoring organization for the British Columbia Society for Oiled Wildlife. The RO works closely with the Society on community-centred activities, such as training sessions to help communities prepare for the possibility of an oil spill with wildlife impacts.

Eastern Canada Response Corporation (including GLRC)

Eastern Canada Response Corporation (ECRC) primarily covers Canada's interior waterways, the St. Lawrence and the Atlantic coast. ECRC responded to 18 spill incidents in 1998; 21 in 1999. Training was provided to 597 individuals in 1988; 504 in 1999 (the 1998 figure includes the support of wildlife training for 115 volunteers).

Atlantic Emergency Response Team

Atlantic Emergency Response Team ("Alert") Inc. primarily covers the area surrounding the Port of Saint John, New Brunswick (the Bay of Fundy). Over the past two years, 12 Alert personnel have received Shoreline Clean-up and Assessment Techniques (SCAT) training, with additional courses obtained through CCG College. Since January 1999 Alert initiated and trained 18 Emergency Response Team members. In April 2000, 17 members of the OHF in Saint John received intensive training.

Alert has supported and co-ordinated courses with New Brunswick Community College St. Andrews. In 1998 students completed a total of 129 courses through this program; in 1999 students completed a further 24 courses.

Alert has founded and supports the Community Action Partnership Program. Under this program, the Wildlife Response Resource Guide was completed in July 2000. The Program funds and supports community activities to protect the environment.

Point Tupper Marine Services

Point Tupper Marine Services (PTMS) primarily covers the area of Port Hawkesbury, Nova Scotia. Over the past two years PTMS has responded to two spill incidents. PTMS has developed a training program that identifies the level and scope of training required for both full-time and contractual employees.

PTMS provides training for support of wildlife activities through a contractual arrangement with ECRC.

All ROs maintain equipment inventories in keeping with the terms of their certification.

Capacity Review

One of the issues emerging from the governance review process was the need to examine the response capacity of both CCG and the ROs, with a view to identifying gaps and overlaps in preparedness. In the fall of 1999, Coast Guard Management Board initiated the Capacity Review Project. Phase 1 of the Project, a technical assessment, was begun in November 1999.

The objectives of the Project include:

- Updating previous work on the risk of major spills, and confirming the required response capacity (by region and nationally);
- Reviewing equipment inventories and facilities (CCG and ROs), and developing a long-term capital plan for maintaining required CCG response capacity; and
- Identifying gaps and overlaps in spill preparedness and response capacity (regionally and nationally, including both CCG and ROs), and considering options to cover any gaps.

The Project Team's Report was submitted in June 2000.[9] The following are highlights from the Report's findings:

The probability of a major spill (Tier 4 – 10,000 tonnes or more) in Canada is one in seven years.

There was a 10 percent increase in the total volume of oil loaded and unloaded in Canadian ports during the five years from 1993 to 1998 (72 million tonnes, up from 65 million tonnes). There is potential for a 30 million tonne increase in oil movements on the East Coast (primarily related to increased off-shore production).

Inventory assessment identified the purchase value of the CCG response inventory as $65 million, and the replacement cost at $91 million. An inventory reduction of $10 to 20 million without reducing capacity should be obtainable, and improved inventory management should result in additional cost savings. The long-term capital plan assessment found that an annual re-investment rate of $3 to 4 million is required to maintain CCG capacity.

The following table summarizes the findings regarding gaps and overlaps in response capacity:

[9] *Marine Spill Response Regime – Capacity Review, Phase 1 Draft Report – An assessment of the combined industry and government marine spill response capacity*, Department of Fisheries and Oceans, Canadian Coast Guard, June 2000.

National Assessment of Response Coverage					
Tier Level	Pacific	Central	Laurentian	Maritimes	Newfoundland
Tier 1 (150 T)	X	X	X	X	G
Tier 2 (1000 T)	G	G	A	D	G
Tier 3 (2500 T)	D	A	X	X	A
Tier 4 (10,000 T)	G	A	A	G	A

A=Adequate
G=Gap
D=Duplication
X=Duplication + Gaps

Phase 2 of the Capacity Review Project, stakeholder consultation, is currently underway. Following the consultation period, the project team will draft its final report to CCG Management Board as the third and final phase of the project. The recommendations and actions arising from Capacity Review will be included in the next report to Parliament.

The view forward

The next steps for Canada's Marine Oil Spill Preparedness and Response Regime are in some respects tied to the legislative timetable as the passage of Bill C-35 is awaited. However, work toward the implementation of the governance reforms is already progressing as stakeholders have agreed to adhere to the spirit of the proposed amendments. It must be emphasized that while preliminary work and discussions will begin on all items, formal consultations and enactment of items that are contingent on legislative amendment will have to await final passage of the *Canada Shipping Act 2000.*

Next Steps

As the implementation of the new governance structure proceeds, CCG is planning to take a number of next steps with regard to the Regime.

CCG will develop two new key strategic planning documents to support the work of the new National Advisory Council (NAC) and the Regional Advisory Councils (RACs): an annual regional operational overview for presentation to each RAC; and a national three-year rolling strategic plan for the National Advisory Council. The latter will bring together the aggregate of regional planning, and set-out national priorities for CCG and the Regime. CCG also plans to initiate development of Terms of Reference for the National Advisory Council, and update the RAC Terms of Reference, as required.

Work will also continue with Environment Canada to better define the range of issues and responsibilities associated with developing stronger wildlife protection regulations for response organization certification, and to consult with industry on these to be developed regulations.

CCG's Capacity Review (described above in "Regime Activities") will continue. The findings of this review will be shared with the RACs and the National Advisory Council, and their advice and guidance will be sought on the appropriate course of action to be taken.

Finally, the Consulting and Audit Canada report's Regulation Guidance Document (Annex D) will be used as a basis for consultations with industry to develop financial regulations and processes respecting response organization fees following the passage of *Canada Shipping Act* 2000.

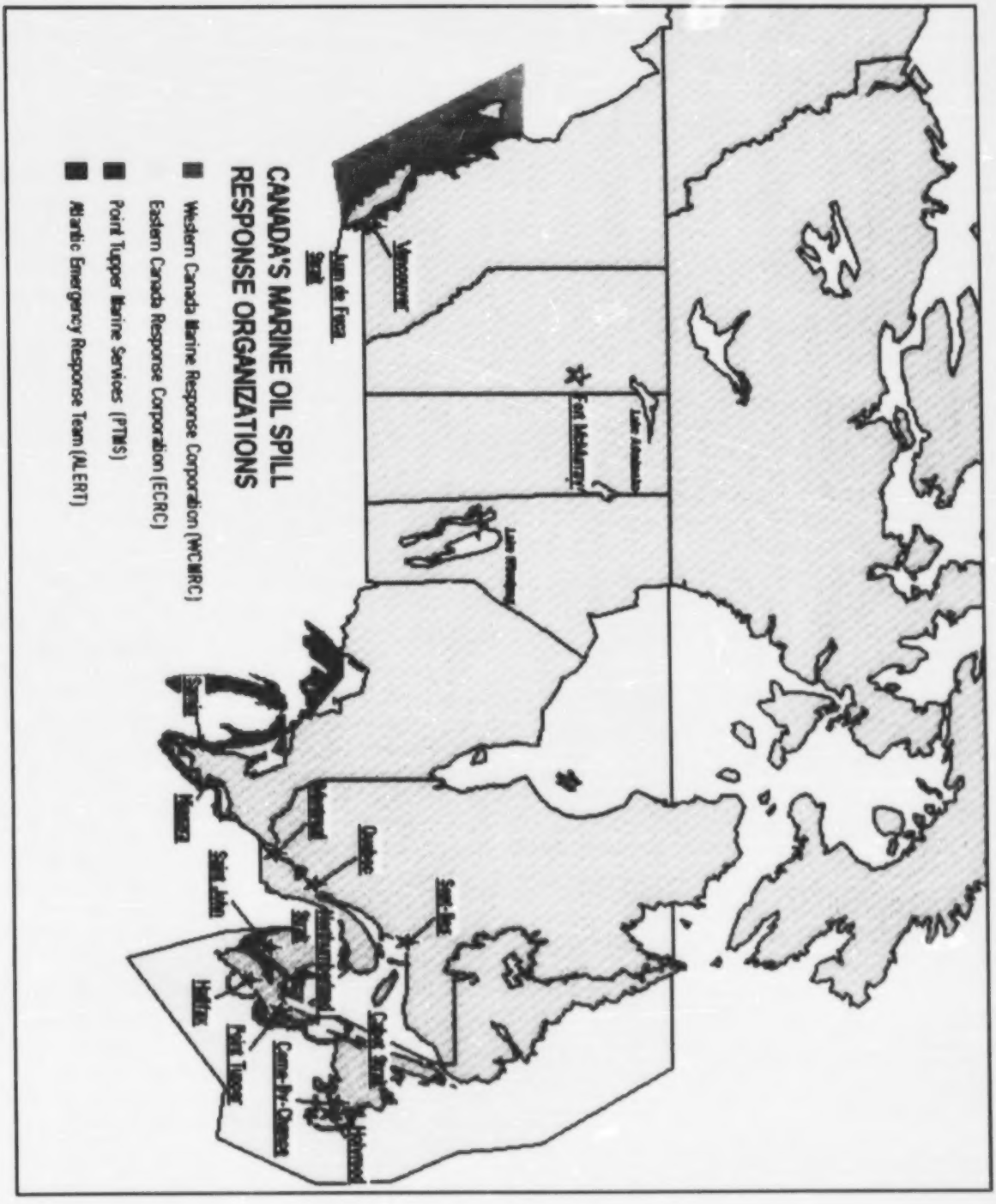
Conclusion: A sound foundation on which to build

The passage of Bill C-35 and implementing the new governance structure will improve the Regime's ability to manage its affairs, while integrating it further into Canada's national system of preparedness and response. The steps taken during the period of this report, and the work that will follow upon the passage of Bill C-35, serve to clarify accountability and confirm the Regime as a long-term provider of protection to Canada's marine environment.

It is clear that Canada's environment enjoys a greatly improved level of protection against the danger of marine oil spills, compared to the situation of ten years ago. While not without growing pains, the process of developing this industry-funded and -operated system of spill preparedness and response has forged a strong government-industry alliance in the interest of environmental protection.

The proclamation of CSA 2000 will provide the Regime with a solid yet flexible legislative and regulatory framework that has a high level of approval among stakeholders. It is a sound foundation upon which to build as Canada continues striving to enhance the protection of our marine environment.

Annex 1 – Map(s) of response capacity



Annex 2 – RO fees table

Eastern Canada Response Corporation Ltd.

Registration Fee

Applicable To	Annual Fee	Coverage
Member – Oil Handling Facility (OHF)	$450 per OHF	Within the Geographic Area of Response of Eastern Canada Response Corporation (GAR). All regional areas
Member - Ship Bulk Oil and Ship Non-Bulk Oil	$450 per Ship	Applicable to a ship that navigates or engages in a marine activity within a 500-kilometer radius from its home port and within ECRC's GAR.
Member - Ship Bulk Oil and Ship Non-Bulk Oil	$750 per Ship	Applicable to a ship that navigates or engages in a marine activity: (a) Beyond a 500 kilometer radius from its home port, and within ECRC's GAR, ALERT's GAR or PTMS's GAR; or (b) from a port not within ECRC's GAR and within ECRC's GAR, ALERT's GAR or PTMS's GAR.

Bulk Oil Cargo Fee (BOCF)

Applicable Area	Period	Product	BOCF Rate
Quebec/Maritime Region	July 1, 2000 to Dec 31, 2000	Oil other than Asphalt Asphalt	21.80 ¢ per tonne 10.90 ¢ per tonne
	From January 1, 2001	Oil other than Asphalt Asphalt	37.50 ¢ per tonne 18.75 ¢ per tonne
Great Lakes Region	Aug 1, 1999 to Dec 31, 1999	Oil other than Asphalt Asphalt	61.00 ¢ per tonne 30.50 ¢ per tonne
	From January 1, 2000	Oil other than Asphalt Asphalt	81.00 ¢ per tonne 40.50 ¢ per tonne
Newfoundland Region	Aug 1, 1999 to Dec 31, 1999	Oil other than Asphalt Asphalt	11.35 ¢ per tonne 5.70 ¢ per tonne
	From January 1, 2000	Oil other than Asphalt Asphalt	12.50 ¢ per tonne 6.25 ¢ per tonne

Annex 2 – RO fees table

Western Canada Marine Response Corporation

Registration Fee

Applicable To	Annual Fee	Coverage
Member – Oil Handling Facility (OHF)	$450 per OHF	Within the Geographic Area of Response of WCMRC (GAR).
Member - Ship Bulk Oil and Ship Non-Bulk Oil	$450 per Ship	Applicable to a ship that navigates or engages in a marine activity within WCMRC's GAR.

Bulk Oil Cargo Fee (BOCF)

Period	Product	BOCF Rate
From February 1, 2000	Oil other than Asphalt Asphalt	$0.888 per tonne $0.444 per tonne

Notes

Régime de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures en milieu marin

Rapport au Parlement
1998 - 2000

Pêches et Océans Canada
Fisheries and Oceans Canada

Garde côtière
Coast Guard

Canada

Régime de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures en milieu marin : rapport au Parlement, 1998-2000

Publié par :

Direction générale des communications
Pêches et Océans Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0E6

MPO/6137

©Sa majesté la Reine du Chef du Canada 2001
N° cat. Fs31-88/2001
ISBN 0-662-65689-X

Imprimé sur du papier recyclé

Minister of
Fisheries and Oceans

Ministre des
Pêches et des Océans

Ottawa, Canada K1A 0E6

Son Excellence la très honorable
Adrienne Clarkson,
Gouverneure générale du Canada
Rideau Hall
Ottawa (Ontario)
K1A 0A1

FEB 20 2001

Excellence,

Conformément aux dispositions de l'article 660.11 de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, le soussigné a l'honneur de vous présenter le rapport sur les opérations des articles 660.1 à 660.10 de cette loi pour la période allant du 15 août 1998 au 15 août 2000.

Respectueusement soumis,

Herb Dhaliwal

L'honorable Herb Dhaliwal, C.P., député

Canada

Fisheries and Oceans Canada
Deputy Minister

Pêches et Océans Canada
Sous-ministre

'JAN 1 1 2001

L'honourable Herb Dhaliwal, C.P., député
Ministre des Pêches et des Océans
Ottawa (Ontario)
K1A 0E6

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous soumettre le rapport des opérations effectuées aux termes d'articles 660.1 à 660.10 de la *Loi sur la marine marchande du Canada* pour la période allant 15 août 1998 au 15 août 2000.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Wayne G. Wouters

Ottawa, Canada
K1A 0E6

Canada

Table des matières

Introduction 1

Perspective historique 2

Une décennie de préparation 2
Un partenariat entre l'industrie et le gouvernement 2
Création du cadre législatif 3
Le principe de la responsabilité du pollueur 3
Le premier défi du nouveau régime 4
Jalons historiques 5

Examen du régime en vigueur 6

Aperçu du régime en vigueur 6
Structure législative et réglementaire 6
Modifications à la *Loi sur la marine marchande du Canada* (1993) 6
Normes – Articles 660.6, 660.7 et 660.8 7
Règlement – Article 660.9 7
Exigences s'appliquant aux navires et aux IMH 7
Navires – Paragraphe 660.2(2) 7
Installations de manutention d'hydrocarbures – Paragraphe 660.2(4) 7
Obligations s'appliquant aux OI 8
Agrément des OI (articles 660.4 et 660.5) 8
Capacité des OI à respecter les ententes conclues avec les navires et les IMH 9
Conseils consultatifs régionaux 10

Renouvellement du régime 12

Problèmes de gestion 12
Processus de consultation 12
Enjeux financiers 12
Examen de la gestion du régime 12
Structure révisée de gestion du régime 13
Comités d'utilisateurs des organismes d'intervention 13
Conseils consultatifs régionaux 13
Conseil consultatif national 13
Projet de loi C-35 – Loi concernant la marine marchande et la navigation 14
Jalons des consultations sur la gestion du régime 15

Activités du régime : 1998-2000 16

Résumé des activités des organismes d'intervention 16
Western Canada Marine Response Corporation 16
Société d'intervention maritime, Est du Canada Ltée (qui englobe la GLRC) 16
Atlantic Emergency Response Team 16
Point Tupper Marine Services 16
Examen de la capacité 17

Perspectives d'avenir 19

Prochaines étapes 19
Conclusion : des fondations solides 19

Annexe 1 – Carte(s) de la capacité d'intervention 21

Annexe 2 – Barème des droits des OI 22

Introduction

Le présent rapport porte sur le fonctionnement du Régime de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures en milieu marin pendant la période allant du 15 août 1998 au 15 août 2000. La *Loi sur la marine marchande du Canada* (LMMC) stipule que le ministre des Pêches et des Océans doit analyser l'application des articles 660.1 à 660.10 de la LMMC (qui établissent le régime) et rendre compte des résultats de son examen au Parlement tous les deux ans. Le 15 août 1995 marque la date d'adoption de ces articles de la LMMC, ce qui explique que le 15 août délimite également la période visée par le rapport[1].

Le premier rapport au Parlement, soumis en 1996, portait sur l'examen de la première année d'existence du régime. Le deuxième rapport portait sur la période 1996 à 1998 et était axé sur le processus initial d'agrément et d'établissement des droits, lequel s'est soldé par plusieurs avis d'opposition et un long processus de résolution. Le présent rapport porte sur l'examen des problèmes de gestion du régime survenus lors de la contestation des droits. Après de nombreuses consultations, l'industrie souscrit sans réserve aux améliorations que l'on se propose d'apporter à la gestion du régime telles qu'elles figurent dans le projet de loi C-35[2], qui fait actuellement l'objet d'un examen à la Chambre des communes. Ce rapport contient également un examen article par article des articles 660.1 à 660.10 de la LMMC, comme le prescrit la loi.

Le présent rapport au Parlement est présenté en vertu de l'article 660.11 de la *Loi sur la marine marchande du Canada*.

---

[1] La Loi stipule que le ministre doit soumettre un rapport à chaque chambre du Parlement un an après l'entrée en vigueur de la *Loi sur la marine marchande du Canada* et tous les deux ans après cette date.

[2] Même si le projet de loi C-35 a fait l'objet d'un examen en première lecture au cours de la période visée par ce rapport, il n'avait pas encore franchi toutes les étapes du processus parlementaire avant la dissolution du Parlement en octobre 2000.

Perspective historique

Une décennie de préparation

Voilà maintenant plus de 10 ans que se sont produits les événements qui ont mené à l'élaboration du Régime de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbure en milieu marin du Canada. Les accidents de pollution causés par les pétroliers Nestucca et Exxon Valdez, survenus respectivement en 1988 et 1989, ont démontré plus clairement que le Canada était mal équipé pour faire face à d'importants déversements d'hydrocarbures en milieu marin.

La nouvelle de ces déversements, les images de plages polluées et la découverte de leurs conséquences catastrophiques à long terme sur l'environnement et l'économie ont provoqué un véritable tollé de protestations chez le public. Les Canadiens voulaient savoir comment cela avait pu se produire et ce qu'il fallait faire pour se protéger à l'avenir contre des catastrophes d'une telle ampleur.

Le gouvernement du Canada en place en 1989 a créé le Comité d'examen public des systèmes de sécurité des navires-citernes et de la capacité d'intervention en cas de déversements en milieu marin, présidé par M. David Brander-Smith. Dans son rapport, le Comité a recommandé l'amélioration générale des mesures de préparation et d'intervention prises par les éventuels pollueurs. Le rapport final du Comité publié en 1990 faisait état de 107 mesures au total.

Même si le Comité a été créé principalement pour enquêter sur les déversements des pétroliers, le rapport Brander-Smith a admis que les déversements plus fréquents et de moindre envergure causés par les installations terrestres de manutention d'hydrocarbures (IMH) contribuaient à aggraver les dégâts causés au milieu marin. Depuis sa création, le régime recommande que les navires et certaines IMH désignées se préparent à l'éventualité d'un déversement et fassent leur part pour être prêts à intervenir.

À l'issue de la publication du rapport du Comité, le gouvernement fédéral a tenu de nombreuses discussions avec les intervenants sur les éventuelles façons de créer et de financer une capacité d'intervention renforcée.

Un partenariat entre l'industrie et le gouvernement

Tout au long de l'élaboration du régime, on a reconnu que la préparation aux éventuels déversements devait se faire dans le cadre d'un partenariat entre le gouvernement et le secteur privé. Le principe de la responsabilité du pollueur stipule que l'industrie doit être tenue responsable des mesures préventives qu'elle prend et s'assurer que les plans d'intervention qui existent sont efficaces. Toutefois, c'est au gouvernement fédéral que revient la tâche de protéger les intérêts du public.

Le régime a été créé à une époque où l'environnement suscitait un regain d'intérêt et où les budgets des ministères avaient été considérablement réduits. Au début des années 1990, les redevances d'utilisation se sont imposées pour financer les services administrés par la fonction publique. L'un des principaux éléments du débat était de savoir si le nouveau régime devait être administré par la fonction publique ou par le secteur privé. Les membres du secteur privé ont affirmé que les coûts d'un système public risquaient d'être élevés. Ils étaient d'avis qu'un système financé et exploité par le secteur privé avait toutes les chances d'être plus efficace.

En 1991, l'Institut canadien des produits pétroliers (ICPP) a créé le Groupe de travail responsable du Plan de protection du milieu marin (PPMM). De concert avec le gouvernement, ce Groupe de travail a conçu un modèle de régime en vertu duquel le secteur privé sera chargé

d'exploiter et de financer les éléments opérationnels du régime de préparation. Pour sa part, le gouvernement sera essentiellement responsable du cadre législatif et réglementaire, notamment des normes, de la surveillance des activités d'intervention et de l'application de la loi.

Les recommandations finales du PPMM ont été présentées au ministre des Transports en 1993. Elles comportaient un aperçu du projet de structure de préparation du Ministère, les modalités de financement et une formule d'établissement des droits d'un nouveau régime national d'intervention. Ces recommandations ont immédiatement bénéficié de l'appui du ministre et elles constituent le fondement du régime de préparation tel qu'il existe aujourd'hui.

Création du cadre législatif

Pour créer le cadre législatif de ce partenariat public-privé en matière de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures en milieu marin, il a fallu modifier la *Loi sur la marine marchande du Canada*. En 1993, ces modifications étant prêtes, elles ont été soumises à la Chambre des communes. Elles ont été approuvées par le Parlement en juin 1993, mais n'ont pas été adoptées avant l'élaboration et l'approbation des guides de réglementation nécessaires.

Au cours des deux années qui ont suivi, le gouvernement, moyennant l'aide et la contribution du secteur privé, a élaboré la nouvelle réglementation de même que les guides de réglementation. En août 1995, la nouvelle réglementation a été approuvée par le ministre des Pêches et des Océans[3], ce qui a mené à l'adoption des modifications apportées à la LMMC.

Le régime exceptionnel qui a vu le jour après l'adoption des modifications à la LMMC était un régime national de préparation et d'intervention sans création d'un office national.

Le principe de la responsabilité du pollueur

Dès les discussions préliminaires entreprises en vue de créer le régime, on a admis le principe fondamental de la responsabilité du pollueur. Les éventuels pollueurs sont légalement tenus, comme le stipule désormais la *Loi sur la marine marchande du Canada*, de prendre des mesures de préparation et de payer la réparation ou l'atténuation des dégâts causés au milieu marin[4].

En bref, les navires et les installations de manutention d'hydrocarbures désignées (IMH) sont tenus de conclure une entente avec un organisme d'intervention (OI) agréé par le gouvernement. Les OI sont des organismes du secteur privé qui ont leur siège au Canada et dont l'agrément dépend des plans d'intervention qu'ils présentent à la Garde côtière canadienne (GCC) pour démontrer qu'ils respectent les exigences contenues dans la réglementation et les normes.

Ces ententes obligatoires entre les éventuels pollueurs et les OI constituent l'instrument de financement qui permet au secteur privé d'édifier et de garantir un niveau de préparation suffisant en cas de déversement, notamment de maintenir des stocks suffisants d'équipements d'intervention dans les différentes régions du Canada.

Cinq organismes d'intervention ont été agréés par la GCC en octobre et en novembre 1995.

---

[3] Le passage de la Garde côtière canadienne (GCC) sous le contrôle du MPO était chose faite à ce moment; cela explique que ce soit le ministre des Pêches et des Océans qui ait dû mener à bien ce processus.

[4] Les prescriptions législatives qui ont trait aux navires et aux installations de manutention des hydrocarbures sont analysées dans la section « Aperçu du régime actuel ».

Le premier défi du nouveau régime

Un barème de droits a été établi pour financer les activités de préparation des OI. À l'origine, les droits étaient fixés à l'échelle régionale et dépendaient du volume d'hydrocarbures expédiés dans une région donnée. Le pouvoir de percevoir ces droits était délégué aux OI. En vertu du règlement à cet égard, les droits perçus par les OI sont des contrats privés; ils n'intéressent le gouvernement qu'en cas de litige, auquel cas le ministre des Pêches et des Océans doit approuver ou modifier les droits contestés.

En septembre 1995, les droits des OI ont été publiés pour la première fois dans la *Gazette du Canada* et ont été immédiatement contestés par 31 opposants. Les avis d'opposition ont été analysés par un groupe consultatif interne de la GCC et les OI ont été chargés d'y trouver une solution. Toutefois, cette procédure n'a pas permis de résoudre le différend. En mars 1996, le ministre a nommé un groupe d'enquête chargé d'étudier l'équité des droits proposés.

Le groupe d'enquête a rendu compte de son examen en août 1996 en déclarant que le barème des droits tel que proposé était inutilisable et qu'il ne respectait pas les critères d'équité fixés par la LMMC. Le comité a émis 11 recommandations qui, si elles sont mises en oeuvre, nécessiteront une révision en profondeur du régime statutaire.

Le rapport du comité faisait état d'un certain nombre d'enjeux, notamment du besoin d'analyser à la fois le financement et la gestion du régime. Toutefois, le comité n'a formulé aucune recommandation particulière sur les droits proposés par les OI. Il n'en reste pas moins que le ministre est tenu par la LMMC d'approuver ou de modifier ces droits.

L'enquête du comité a débuté alors que le régime était en vigueur depuis moins d'un an. Comme le régime était nouveau et novateur et qu'il avait été élaboré de concert avec l'industrie, la GCC a décidé d'en poursuivre l'examen et de mener d'autres consultations avant d'envisager des changements profonds susceptibles d'entraîner l'abrogation de la législation en vigueur.

À titre de mesure provisoire, la GCC a commandé un examen financier de la structure des coûts des OI, examen qui a été terminé en décembre 1997. En avril 1998, le ministre des Pêches et des Océans a fait part de sa décision de modifier les droits proposés par les OI et d'entreprendre des consultations pour tenter de trouver une solution aux problèmes relevés par le comité d'enquête. La modification des droits représentait une baisse de 30 % des 30 millions $ que le régime devait coûter aux utilisateurs. Les droits modifiés n'ont pas été contestés.

Dans sa décision, le ministre a tenu compte du fait que le Canada était beaucoup mieux préparé à intervenir en cas de déversement majeur d'hydrocarbures que 10 ans plus tôt; il a néanmoins admis que d'importantes améliorations s'imposaient pour renforcer le régime. Ces travaux ont occupé la majeure partie de la période de deux années visée par ce rapport.

Jalons historiques

1988-1989	Accidents de pollution majeurs causés par le Nestucca (1988) et l'Exxon Valdez (1989).
1989	Le premier ministre nomme le Comité d'examen public des systèmes de sécurité des navires-citernes et de la capacité d'intervention en cas de déversements en milieu marin.
1991	L'Institut canadien des produits pétroliers crée le Groupe de travail responsable du Plan de protection du milieu marin (PPMM) afin d'élaborer un régime de préparation.
1993	Les modifications à la *Loi sur la marine marchande du Canada* (LMMC) sont soumises à la Chambre des communes.
Juin 1993	Les modifications reçoivent l'approbation du Parlement sans pour autant être adoptées tant que l'on n'aura pas élaboré et approuvé les guides de réglementation nécessaires.
Juin 1993	Le groupe de travail sur le PPMM présente ses recommandations finales au ministre des Transports. Ce sont ces recommandations qui constituent le fondement du régime de préparation.
Août 1995	Les règlements et guides de réglementation qui permettent l'adoption des modifications à la LMMC sont approuvés par le ministre des Pêches et des Océans.
Septembre 1995	Les droits des organismes d'intervention (OI) sont publiés dans la *Gazette du Canada* pour la première fois et sont immédiatement contestés (31 avis d'opposition).
Novembre 1995	Cinq organismes d'intervention sont agréés par la GCC en octobre et en novembre.
Mars 1996	Le ministre des Pêches et des Océans nomme un comité d'enquête, du fait que le litige sur les droits n'a pas été réglé malgré le mécanisme établi par la GCC et les OI.
Août 1996	Le comité d'enquête déclare dans son rapport que le barème des droits est inutilisable.
Novembre 1996	La GCC commande un examen financier de la structure des coûts des OI; cet examen est terminé en décembre 1997.
Avril 1998	Le ministre des Pêches et des Océans fait part de sa décision de modifier les droits proposés par les OI (ce qui représente en moyenne une réduction de 30 %) et de lancer des consultations pour discuter des problèmes soulevés par le comité d'enquête.

Examen du régime en vigueur

Aperçu du régime en vigueur

Le Régime de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures en milieu marin qui est financé et géré par le secteur privé est un régime unique dont le but est d'assurer que l'industrie possède la capacité voulue pour nettoyer ses propres déversements, sous l'autorité de la Garde côtière canadienne (GCC). En vertu du régime, l'industrie est tenue d'avoir une capacité d'intervention de 10 000 tonnes, laquelle vise les régions maritimes situées au sud du 60e parallèle de latitude Nord au Canada.

La *Loi sur la marine marchande du Canada* (LMMC) stipule que les navires et les installations agréées de manutention des hydrocarbures (IMH) doivent conclure des ententes avec un organisme d'intervention agréé par la GCC (OI) pour garantir cette capacité d'intervention de 10 000 tonnes. En outre, les navires doivent avoir à bord des plans d'urgence en cas de pollution par les hydrocarbures; tandis que les IMH agréées doivent avoir des plans d'urgence ainsi que des équipements et des ressources pour immédiatement endiguer et maîtriser un déversement survenant sur les lieux de l'installation.

En sus de la capacité prescrite par le régime, la GCC maintient elle aussi une capacité de préparation considérable. La capacité de la GCC tient lieu de filet de sécurité qui permet une intervention immédiate au besoin et qui offre une capacité d'intervention en cas de déversement survenant au large des côtes et au nord du 60e parallèle de latitude Nord.

Pour ce qui est du régime proprement dit, la GCC doit s'assurer que les OI respectent les normes établies dans les règlements et surveille la rigueur des opérations de nettoyage menées par l'industrie de même que l'efficacité du régime. En vertu de sa capacité de réglementation, la GCC veille à la pertinence des normes de planification et des règlements connexes.

Structure législative et réglementaire

Modifications à la *Loi sur la marine marchande du Canada* (1993)

Le Régime de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures en milieu marin du Canada est établi par les articles 660.1 à 660.11 de la *Loi sur la marine marchande du Canada* (LMMC). Les législateurs entendaient créer un cadre législatif permettant d'incorporer les nouvelles normes dans les règlements. Cette façon de procéder permet d'apporter des changements à la réglementation rapidement sans qu'il soit nécessaire de recourir à des modifications législatives.

Alors que les modifications à la LMMC ont été adoptées en 1993, elles n'ont pas été promulguées avant l'élaboration et l'approbation des règlements voulus. Ces règlements ont été publiés dans la partie II de la *Gazette du Canada* le 15 août 1995.

Comme le ministre l'avait annoncé dans sa décision d'avril 1998 sur les droits[5], un examen approfondi du financement et de la gestion du régime a eu lieu au cours de la période visée par ce rapport. Cet exercice a abouti aux modifications proposées à la LMMC présentées à la Chambre des communes dans le cadre du projet de loi C-35. L'examen de la gestion du régime est analysé dans la section qui suit de ce rapport.

---

[5] Voir « Le premier défi du nouveau régime ».

Normes – Articles 660.6, 660.7 et 660.8

Depuis la publication des *Normes sur les OI* et des *Normes sur les IMH* en 1995, seules les *Normes sur les OI* ont été modifiées. Ce changement, qui a été approuvé et publié en 1998, reflète le retrait du statut de Nanticoke (Ontario) comme port désigné et la création d'un nouveau secteur d'intervention élargi (SIE), Niagara/Welland pour cette région du pays.

Règlement – Article 660.9

Depuis la création du régime en 1995, aucun nouveau règlement n'a été adopté.

Exigences s'appliquant aux navires et aux IMH

Navires – Paragraphe 660.2(2)

En vertu de la loi, navire s'entend d'un pétrolier d'une jauge brute égale ou supérieure à 150 tonneaux et d'un navire, autre qu'un pétrolier, d'une jauge brute égale ou supérieure à 400 tonneaux ayant à bord des hydrocarbures en tant que cargaison ou combustible. Les navires qui se livrent à des activités commerciales dans les eaux canadiennes au sud du 60e parallèle de latitude Nord sont tenus de conclure une entente avec un OI agréé, en vertu de laquelle ils paient des droits. Ils sont également tenus d'avoir un plan d'urgence de bord contre la pollution par les hydrocarbures et une déclaration qui précise l'assureur du navire, qui confirme l'existence d'une entente conclue avec un organisme d'intervention agréé et qui précise le nom de chaque personne autorisée à mettre à exécution l'entente prévue et le plan d'urgence contre la pollution par les hydrocarbures.

On dénombre environ 4 000 ententes en vigueur signées entre des navires et un ou plusieurs des quatre OI agréés, selon le secteur d'exploitation. Il est tout à fait normal que les responsables des Services de communications et de trafic maritimes de la GCC interrogent un navire au sujet de la conclusion d'une telle entente lorsqu'il pénètre dans les eaux canadiennes au sud du 60e parallèle de latitude Nord. Les inspecteurs chargés du contrôle des navires par l'État du port de Transports Canada inspectent les navires à titre aléatoire pour s'assurer qu'ils sont conformes à tout un éventail d'exigences de sécurité, notamment à celles d'avoir conclu une entente avec un OI. Aucun chef d'accusation n'a été porté aux termes de cette disposition.

Le problème permanent causé par les exigences multiples du régime dans le détroit de Juan de Fuca demeure sans solution; toutefois, la Washington State Marine Cooperative continue de ne pas percevoir les droits se rattachant à l'obligation pour les navires qui se trouvent dans les eaux de l'État de déposer un plan d'intervention ou de payer leurs droits. Le ministère des Pêches et des Océans poursuit ses travaux avec les parties intéressées pour tenter de trouver une solution à ce problème.

Installations de manutention d'hydrocarbures – Paragraphe 660.2(4)

En vertu des normes en vigueur, une installation qui charge ou décharge des hydrocarbures (comme combustible ou comme cargaison) à bord d'un navire selon un débit égal ou supérieur à 150 mètres cubes à l'heure peut être désignée comme IMH. Aux termes du paragraphe 660.2(8) de la LMMC, les noms des installations désignées sont publiés dans la *Gazette du Canada*.

Aux termes du paragraphe 660.2(4), l'exploitant d'une installation de manutention d'hydrocarbures figurant sur la liste prévue au paragraphe (8) est tenu de conclure une entente avec un organisme d'intervention agréé. De plus, les IMH doivent avoir un plan d'urgence contre la pollution par les hydrocarbures afin d'intervenir immédiatement en cas d'incident. Elles doivent

également avoir sur les lieux une déclaration qui précise les modalités d'observation de la réglementation par l'exploitant, qui confirme la conclusion de l'entente avec un OI et qui identifie toute personne qui, en conformité avec les règlements, est autorisée à mettre à exécution l'entente prévue et le plan d'urgence contre la pollution par les hydrocarbures.

Au 31 juillet 2000, 178 des 334 IMH désignées (au sud du 60e parallèle de latitude Nord) qui chargent ou déchargent des hydrocarbures à bord de navires qui se trouvent dans les eaux canadiennes avaient conclu une entente avec un OI agréé. La plupart de celles qui n'ont pas encore conclu d'entente sont de petits camps de bûcherons situés sur la côte ouest. En marge de l'examen des critères de désignation, le MPO s'occupe de désigner d'autres installations tandis que les agents de prévention de la pollution de la GCC de tout le pays se rendent dans toutes les installations désignées pour assurer le respect des exigences relatives aux ententes obligatoires et aux plans d'urgence. Depuis la création de ce régime en 1995, aucune IMH n'a été accusée de ne pas s'être conformée au règlement.

En vertu de l'article 660.3 de la LMMC, les navires comme les IMH désignées sont tenus de prendre des mesures raisonnables pour mettre à exécution leurs plans d'urgence contre la pollution par les hydrocarbures en cas de déversement.

Obligations s'appliquant aux OI

Agrément des OI (articles 660.4 et 660.5)

L'article 660.4 décrit la procédure de délivrance d'un certificat d'agrément à un OI. Pour obtenir son agrément, un OI doit présenter à la GCC un plan d'intervention qui prouve qu'il est en mesure de respecter les exigences fixées dans les règlements et les normes (soit une capacité d'intervention en cas d'un déversement d'hydrocarbures de 10 000 tonnes et la prestation d'une couverture dans toutes les eaux canadiennes situées au sud du 60e parallèle de latitude Nord). Les OI sont agréés pour un délai de trois ans.

Entre octobre et novembre 1995, cinq OI ont demandé leur agrément. Les cinq organismes suivants respectaient toutes les exigences et ont été agréés par la GCC pour une période de trois ans :

Western Canada Marine Response Corporation (WCMRC), cet organisme d'intervention couvre essentiellement la côte du Pacifique et a été agréé pour la première fois le 3 octobre 1995;

Great Lakes Response Corporation (GLRC), cet organisme d'intervention couvre essentiellement les Grands Lacs et a été agréé le 1er novembre 1995;

La **Société d'intervention maritime, Est du Canada Ltée (SIMEC)**, cet organisme d'intervention couvre essentiellement le Saint-Laurent et la côte de l'Atlantique et a été agréé pour la première fois le 9 novembre 1995;

Atlantic Emergency Response Team (« Alert ») Inc., cet organisme d'intervention couvre essentiellement le secteur entourant le port de Saint-Jean (Nouveau-Brunswick) et a été agréé pour la première fois le 9 novembre 1995 (la capacité de 10 000 tonnes d'Alert est atteinte en vertu d'une entente d'aide mutuelle conclue avec la SIMEC);

Point Tupper Marine Services (PTMS), cet organisme d'intervention couvre essentiellement le secteur de Port Hawkesbury (Nouvelle-Écosse) et a été agréé pour la première fois le 9 novembre 1995 (la capacité de 10 000 tonnes de PTMS est atteinte en vertu d'une entente d'aide mutuelle conclue avec la SIMEC).

En 1998, tous les OI agréés pour la période allant de 1995 à 1998 ont demandé leur agrément pour la période allant de 1998 à 2001. La GCC a procédé à un examen des documents de demande de chaque OI pour s'assurer qu'ils étaient conformes à la réglementation au chapitre des procédures, des équipements et des ressources à utiliser en cas de déversement d'une quantité donnée d'hydrocarbures dans la région géographique visée par la demande d'agrément. Tous les OI ont obtenu leur agrément pour une autre période de trois ans.

Le 1er janvier 1999, la SIMEC et GLRC ont fusionné en une même entreprise, qui porte le nom de **Société d'intervention maritime, Est du Canada Ltée (SIMEC)**. Cette société couvre trois régions : la Région des Grands Lacs, la Région du Québec et la Région de l'Atlantique. Le secteur géographique d'intervention (SGI) de la SIMEC couvre les eaux situées au sud du 60e parallèle de latitude Nord pour toutes les provinces du Canada à l'exception de la Colombie-Britannique, du port de Saint John (Nouveau-Brunswick) et de Point Tupper (Nouvelle-Écosse), et de leurs secteurs primaires d'intervention respectifs (SPI). Le SIG de la SIMEC englobe (sans toutefois s'y limiter) :

le Saint-Laurent,
le golfe du Saint-Laurent et les eaux côtières du Canada atlantique,
la baie James,
la baie d'Hudson,
la baie d'Ungava,
le réseau fluvial des Grands Lacs canadiens et les chenaux adjacents,
le lac Winnipeg,
la rivière Athabasca depuis Fort McMurray jusqu'au lac Athabasca,
le lac Athabasca.

Au cours de la période visée par le présent rapport, aucun certificat n'a été révoqué aux termes de l'article 660.5 de la LMMC.

Capacité des OI à respecter les ententes conclues avec les navires et les IMH

Aux termes des alinéas 660.2b) et 660.4b), les navires et les IMH sont tenus de conclure une entente avec un OI agréé. Les OI obtiennent leur agrément de la GCC après un examen du plan d'intervention soumis dans le cadre de leur demande d'agrément. Le plan d'intervention contient des renseignements détaillés sur les procédures, les équipements et les ressources permettant aux OI de respecter la capacité d'intervention fixée à l'article 2 des *Normes relatives aux organismes d'intervention*, qui précise le délai dans lequel un OI doit intervenir en cas de déversement d'une quantité donnée d'hydrocarbures, comme le précise le tableau ci-dessous :

CATÉGORIES	QUANTITÉ D'HYDROCARBURES	DÉLAI D'INTERVENTION
Cat. 1	150 tonnes	6 heures (pour le déploiement des équipements sur les lieux)
Cat. 2	1 000 tonnes	12 heures (pour le déploiement des équipements sur les lieux)
Cat. 3	2 500 tonnes	18 heures (pour l'arrivée des équipements sur les lieux)
Cat. 4	10 000 tonnes	72 heures (pour l'arrivée des équipements sur les lieux)

Les normes fixent également le nombre de mètres de rivage qu'il faut traiter chaque jour au cours d'une intervention et le nombre de jours nécessaires au parachèvement des opérations de récupération sur l'eau.

Entre autres choses, les plans d'intervention des OI doivent décrire :

- la formation dispensée aux employés et aux bénévoles auxquels on pourrait faire appel moyennant un court préavis pour qu'ils interviennent en cas de déversement d'hydrocarbures;
- le programme d'exercices en cas de déversement d'hydrocarbures dont le but est d'évaluer l'efficacité de tous les paramètres des procédures, des équipements et des ressources figurant dans le plan, notamment les exercices qu'il faut coordonner avec les navires, les installations de manutention d'hydrocarbures ou la Garde côtière canadienne;
- une liste des équipements servant à effrayer les oiseaux pour qu'ils s'éloignent des lieux d'un déversement d'hydrocarbures et des mesures que l'on peut prendre à l'appui des activités de rétablissement de la faune menées par d'autres parties;
- les mesures qu'ils prendront, en cas de déversement d'hydrocarbures, pour protéger et traiter les secteurs écologiquement sensibles dans le milieu d'exploitation touché.

La Garde côtière canadienne procède actuellement à un examen national de la capacité combinée d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures en milieu marin de l'industrie et du gouvernement, en vue d'accroître la couverture assurée par le régime en éliminant les lacunes et le double emploi[6]. Des lignes directrices moins ambiguës au sujet de la procédure d'agrément, de l'interprétation des normes et des exercices obligatoires seront élaborées pour assurer une plus grande uniformité et un meilleur niveau de préparation dans tout le pays.

Conseils consultatifs régionaux

En 1995, aux termes de l'article 660.10 de la LMMC, le Commissaire de la Garde côtière a établi six conseils consultatifs régionaux (CCR) qui représentent chacune des régions maritimes suivantes : le Pacifique, l'Arctique, le Centre (les Grands Lacs), la Région Laurentienne (qui couvre le Saint-Laurent), les Maritimes et Terre-Neuve. Les membres, désignés par le Commissaire, représentent un vaste éventail d'intérêts de l'industrie et du public.

En vertu du régime actuel, les CCR peuvent formuler des recommandations à l'intention du Commissaire de la GCC, du ministre des Pêches et des Océans, du Comité permanent des pêches et des océans et du Comité permanent de l'environnement sur les questions qui ont un rapport avec le régime et sur les questions stratégiques qui touchent la préparation et l'intervention des régions. Ils peuvent demander des renseignements à la GCC et aux OI sur l'emplacement des équipements, les plans, les ressources, les coûts, la formation, les exercices ou sur les examens relatifs aux interventions effectuées.

Les Conseils consultatifs régionaux ont joué un rôle important dans l'examen entrepris au cours de la période visée par ce rapport. Ils ont été consultés par la GCC au moment de l'élaboration de son document de travail sur les questions de gestion visant à consolider la gestion du régime. Et ils ont joué un rôle de premier plan dans le processus de consultation qui a eu lieu entre la préparation du document de travail et les modifications proposées à la LMMC qui sont actuellement examinées par la Chambre des communes.

Le rôle et la composition des CCR ont joué un rôle important dans l'examen par la GCC de la gestion du régime. Dans le cadre d'un régime renouvelé, les CCR joueront un rôle encore plus

[6] Voir « Activités du régime : 1998-2000, examen de la capacité ».

important pour assurer la responsabilisation à l'égard du public. Cette question est abordée plus en détail dans la section qui suit.

Renouvellement du régime

Problèmes de gestion

Un comité d'enquête a été nommé par le ministre en 1996 pour enquêter sur l'équité des droits proposés initialement pour les organismes d'intervention (OI). Le mandat de ce comité a par la suite été élargi pour englober tous les problèmes ayant une incidence sur les droits, notamment les structures de gestion du régime.

Dans son rapport final, le comité conclut que la capacité d'intervention du Canada en cas de déversement d'hydrocarbures doit relever uniquement du gouvernement du Canada. De l'avis du comité, si l'on déléguait le système de perception des droits à ceux qui fournissent cette capacité d'intervention, cela créerait un service public monopoliste sans protections réglementaires suffisantes. Le comité estime qu'il faut apporter des changements fondamentaux au financement et à la gestion du régime et il formule 11 recommandations en vue de rétablir le rôle principal de la Garde côtière canadienne (GCC).

Le gouvernement souscrit à la recommandation du comité selon laquelle la gestion du régime doit être plus stricte et plus efficace. Toutefois, le régime établi récemment a été conçu en collaboration étroite avec l'industrie, et le gouvernement hésite à y apporter des modifications fondamentales sans procéder à un examen et à des consultations plus approfondis. En 1998, le ministre a annoncé la modification des droits perçus par les OI, de même qu'un examen approfondi du financement et de la gestion du régime.

Processus de consultation

Enjeux financiers

Les consultations relatives aux enjeux financiers du régime ont eu lieu en 1998 et ont été analysées plus en détail dans le rapport précédent au Parlement. Les consultations ont réuni les intervenants qui avaient investi dans le régime, les utilisateurs qui paient les droits et les OI qui fournissent la capacité d'intervention et perçoivent les droits, pour leur permettre de discuter des enjeux et de régler les problèmes qui s'y rattachent. Les consultations avaient pour but primordial d'atteindre un consensus sur une formule d'établissement des droits et des normes de transparence et de recommander un processus accéléré pour résoudre les problèmes ayant trait aux droits. Des progrès appréciables ont été enregistrés à l'occasion des réunions préliminaires et des discussions qui ont suivi entre les participants.

Grâce à ce processus transparent, le régime est aujourd'hui stable. On constate un niveau élevé de collaboration entre les intervenants et les OI qui proposent des droits respectent l'esprit des mesures législatives et réglementaires prévues dont l'examen a été soumis au Parlement. Les trois dernières propositions de droits des OI n'ont donné lieu à aucun avis d'opposition.

Examen de la gestion du régime

La première étape de l'examen de la gestion du régime a consisté à élaborer et à publier un document de travail de la GCC[7]. Les propositions reprenaient les idées avancées par le Ministère pour régler les problèmes de gestion se rattachant au régime. Les propositions s'appuient sur les structures et les principes du régime en vigueur et visent à combler les lacunes

[7] Adaptations proposées de la gestion du Régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures en milieu marin, Pêches et Océans Canada, Garde côtière, décembre 1998.

décelées par des changements à la réglementation, une structure de responsabilisation plus stricte et des directives de gestion plus claires.

Le rapport du comité d'enquête préconise un éclaircissement et un renforcement du rôle de la GCC dans la direction et la gestion du régime, notamment l'établissement d'un nouvel Office national d'intervention en cas de déversement. Le document de travail a rejeté cette recommandation en faveur d'une structure de gestion plus conforme à l'esprit de la législation en vigueur, afin de resserrer les rapports de collaboration entre le gouvernement et l'industrie tout en offrant un système de reddition de comptes publics plus complet.

Des consultations avec les intervenants ont eu lieu à l'issue de la publication du document de travail. La GCC a demandé à Conseils et Vérification Canada (CVC) de réaliser un examen objectif des résultats des consultations sur la gestion du régime. Le rapport de CVC a révélé que les adaptations prévues cherchaient effectivement à résoudre les problèmes qui avaient donné lieu au litige sur les droits en 1995, qu'elles amélioreraient la structure de responsabilisation publique du régime et qu'elles se solderaient par un régime national de préparation et d'intervention mieux intégré. Le rapport concluait également que les propositions de gestion bénéficiaient de l'appui de la plupart des intervenants. CVC a recommandé d'adopter plusieurs des suggestions avancées par l'industrie, qui se reflètent dans la structure de gestion remaniée proposée dans les modifications à la *Loi sur la marine marchande du Canada* (LMMC) qui sont actuellement examinées par le Parlement.

Structure révisée de gestion du régime

Le 31 mars 2000, le ministre des Pêches et des Océans a annoncé que le gouvernement apporterait des améliorations au régime. La nouvelle structure de gestion comportera les éléments suivants :

Comités d'utilisateurs des organismes d'intervention

Pour tenir compte des remarques des intervenants, ces comités, dont les membres proviendront des groupes qui paient des droits aux organismes d'intervention, examineront les droits, mais ne les approuveront pas. Ces comités fixeront les droits des organismes d'intervention, proposeront des droits en fonction d'une formule préétablie, et établiront les normes de responsabilité financière et de transparence qui seront énoncées dans la réglementation. Après l'examen du comité d'utilisateurs, toute partie que la question intéresse peut s'opposer aux droits prévus dans les 30 jours de leur publication dans la *Gazette du Canada*. Les nouvelles modifications à la LMMC stipuleront la création de ces comités et autoriseront l'adoption des règlements.

Conseils consultatifs régionaux

Six conseils consultatifs régionaux (CCR) existent actuellement[8]. Établis par le Commissaire de la Garde côtière en vertu de la LMMC, ces conseils ont pour mandat de formuler des commentaires sur l'état de préparation des régions, mais non d'émettre des directives. En vertu des nouvelles modifications apportées à la LMMC, ces conseils seront plus représentatifs des communautés et des intérêts qui risquent d'être touchés par un déversement d'hydrocarbures.

Conseil consultatif national

Investi du mandat de s'assurer que le Canada est prêt à intervenir en cas de déversement majeur d'hydrocarbures, ce conseil doit se réunir régulièrement pour analyser les problèmes

[8] Voir « Examen du régime actuel ».

nationaux de préparation et d'intervention. Ce conseil est présidé par la GCC et ses membres se composent du président de chaque conseil consultatif et comité d'utilisateurs régional, de représentants d'Environnement Canada, de Transports Canada et de Ressources naturelles Canada, et, s'ils en décident ainsi, de l'administrateur de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires, qui est la caisse des réclamations de la pollution maritime. Pour tenir compte des commentaires des intervenants, un siège a été réservé pour un représentant d'un organisme d'intervention. Il n'est pas nécessaire d'apporter de modifications à la *Loi sur la marine marchande du Canada* pour créer ce conseil.

Projet de loi C-35 – Loi concernant la marine marchande et la navigation

Le projet de loi C-35 – *Loi concernant la marine marchande et la navigation* (également connue sous l'appellation de *Loi de 2000 sur la marine marchande du Canada*) a fait l'objet d'une première lecture à la Chambre des communes le 8 juin 2000. Les articles qui portent création du régime se trouvent à la partie 8 : Pollution : prévention et intervention – Ministère des Pêches et des Océans, articles 167 à 175. La législation prévue vise les navires (169) et les installations de manutention d'hydrocarbures (170). Les articles qui établissent le cadre juridique des organismes d'intervention (171 à 173) ont été révisés pour y incorporer une procédure rationalisée et plus claire en ce qui concerne l'établissement des droits des organismes d'intervention. L'article 174 traite de la création et du fonctionnement des conseils consultatifs. L'exigence de présentation d'un rapport au Parlement (175) a été modifiée, ainsi il est obligatoire de soumettre un rapport à intervalle de cinq ans alors que cet intervalle était auparavant de deux ans.

La *Loi de 2000 sur la marine marchande du Canada* n'aura pas d'incidence sur les normes techniques relatives aux installations de manutention d'hydrocarbures ou sur les organismes d'intervention avant le prochain processus d'agrément de ces organismes, prévu à l'automne 2001. Toutefois, la GCC examine régulièrement le bien-fondé des normes existantes par rapport aux pouvoirs conférés par la *Loi sur la marine marchande du Canada*, et elle peut proposer des changements selon un calendrier distinct.

Jalons des consultations sur la gestion du régime

Avril 1998	Le ministère des Pêches et des Océans annonce la tenue de consultations pour traiter des problèmes de gestion du régime soulevés par le comité d'enquête.
Juin 1998	Tenue de consultations à Toronto avec les intervenants en vue de régler les problèmes financiers du régime.
Décembre 1998	La GCC publie un document de travail, *Modifications proposées à la gestion du Régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures en milieu marin.*
Septembre 1999	La GCC publie un rapport sur les consultations menées auprès des intervenants au sujet des modifications proposées relativement à la gestion du régime.
Mars 2000	Le ministre annonce des améliorations au régime de préparation et d'intervention.
Juin 2000	Le projet de loi C-35, *Loi sur la marine marchande et la navigation*, fait l'objet d'une première lecture à la Chambre des communes.

Activités du régime : 1998-2000

Résumé des activités des organismes d'intervention

Western Canada Marine Response Corporation

La Western Canada Marine Response Corporation (WCMRC) couvre principalement la côte pacifique du Canada. La WCMRC est intervenue dans le cadre de 20 déversements en 1998, et de 22 en 1999. Cinq cent vingt-quatre personnes ont suivi une formation en 1998, contre 459 en 1999.

La WCMRC est l'organisme qui parraine la British Columbia Society for Oiled Wildlife. L'OI collabore de près avec la Society au sujet des activités communautaires, comme les séances de formation dont le but est d'aider les collectivités à se préparer à l'éventualité d'un déversement d'hydrocarbures ayant des conséquences sur la faune.

Société d'intervention maritime, Est du Canada Ltée (qui englobe la GLRC)

La Société d'intervention maritime, Est du Canada Ltée (SIMEC) couvre essentiellement les voies navigables intérieures du Canada, le Saint-Laurent et la côte atlantique. La SIMEC a réalisé des interventions à la suite de 18 déversements survenus en 1998, et de 21 déversements survenus en 1999. Elle a dispensé une formation à 597 personnes en 1998 et à 504 en 1999 (le chiffre relatif à 1998 englobe la formation de 115 bénévoles qui s'occupent de la faune).

Atlantic Emergency Response Team

Atlantic Emergency Response Team (« Alert ») Inc. couvre principalement le secteur qui entoure le port de Saint John (Nouveau-Brunswick) (baie de Fundy). Depuis deux ans, 12 membres du personnel d'Alert ont suivi une formation sur l'évaluation du nettoyage des rivages, et d'autres cours dispensés par le Collège de la GCC. Depuis janvier 1999, Alert a formé 18 membres de l'équipe d'intervention d'urgence. En avril 2000, 17 membres de l'IMH de Saint John ont suivi une formation intensive.

Alert a financé et coordonné des cours en collaboration avec le Collège communautaire du Nouveau-Brunswick à St. Andrews. En 1998, les étudiants ont suivi au total 129 cours dans le cadre de ce programme, et 24 autres cours en 1999.

Alert a créé le Programme de partenariat pour l'intervention communautaire dont elle assure le financement. C'est sous l'égide de ce programme qu'a été conçu le Guide documentaire sur les interventions relatives aux espèces fauniques en juillet 2000. Le programme finance les activités communautaires visant à protéger l'environnement.

Point Tupper Marine Services

Point Tupper Marine Services (PTMS) couvre principalement le secteur de Port Hawkesbury (Nouvelle-Écosse). Depuis deux ans, PTMS est intervenue dans le cadre de deux déversements. PTMS a élaboré un programme de formation qui précise le niveau et l'ampleur de la formation que doivent suivre aussi bien les employés à temps plein que les contractuels.

PTMS dispense une formation à l'appui des activités fauniques en vertu d'un contrat signé avec la SIMEC.

Tous les OI possèdent des stocks d'équipements pour respecter les conditions de leur certificat d'agrément.

Examen de la capacité

L'un des éléments qui s'est dégagé de l'examen de la gestion du régime est le besoin d'analyser la capacité d'intervention de la GCC et des OI, afin de déceler les lacunes et les recoupements au chapitre de la préparation. À l'automne 1999, le Conseil de gestion de la Garde côtière a lancé le projet d'examen de la capacité. La phase 1 du projet, qui est une évaluation technique, a débuté en novembre 1999.

Les objectifs du projet sont :

- d'actualiser les travaux préalables sur les risques que posent les déversements majeurs et à confirmer la capacité d'intervention nécessaire (par région et à l'échelle nationale);
- d'analyser les stocks d'équipements et les installations (GCC et OI), et de préparer un plan d'immobilisations à long terme pour préserver la capacité d'intervention nécessaire de la GCC;
- d'identifier les lacunes et les recoupements dans la capacité de préparation et d'intervention en cas de déversement (à l'échelle régionale et nationale, notamment la capacité de la GCC et des OI), et d'envisager des solutions pour remédier aux lacunes.

Le rapport de l'équipe du projet a été présenté en juin 2000[9]. On trouvera ci-après les principales constatations de ce rapport :

Les risques d'un déversement majeur (catégorie 4 – 10 000 tonnes ou plus) au Canada sont de une en sept ans.

On a enregistré une hausse de 10 % du volume total d'hydrocarbures chargés et déchargés dans les ports canadiens au cours de la période de cinq ans qui s'est écoulée entre 1993 et 1998 (72 millions de tonnes, contre 65 millions). Il est possible qu'une hausse de 30 millions de tonnes se produise dans les mouvements d'hydrocarbures sur la côte est (principalement en raison d'une hausse de la production de pétrole en mer).

À la suite d'une évaluation des stocks, on a estimé la valeur d'achat des stocks d'intervention de la GCC à 65 millions $, et leur coût de remplacement à 91 millions $. Il devrait être possible de réduire les stocks de 10 à 20 millions $ sans réduire pour autant la capacité, tandis que l'amélioration de la gestion des inventaires devrait se solder par d'autres économies. L'évaluation du plan d'immobilisations à long terme a révélé qu'un taux de réinvestissement annuel de 3 à 4 millions $ est nécessaire pour maintenir la capacité de la GCC.

Le tableau suivant résume les résultats relatifs aux lacunes et aux recoupements de la capacité d'intervention :

---

[9] *Projet de rapport sur le régime d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures en milieu marin – Examen de la capacité, phase 1,– Évaluation de la capacité confondue d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures en milieu marin de l'industrie et du gouvernement*, ministère des Pêches et des Océans, Garde côtière canadienne, juin 2000.

Évaluation nationale de la couverture d'intervention					
Catégories	Pacifique	Centre	Laurentienne	Maritimes	Terre-Neuve
Cat. 1 (150 t)	X	X	X	X	L
Cat. 2 (1 000 t)	L	L	S	R	L
Cat. 3 (2 500 t)	R	S	X	X	S
Cat. 4 (10 000 t)	L	S	S	L	S

S = Suffisante
L = Lacune
R = Recoupement
X = Recoupement + Lacunes

La phase 2 du projet d'examen de la capacité, soit les consultations avec les intervenants, se déroule actuellement. À l'issue de la période de consultation, l'équipe de projet rédigera son rapport final destiné au Conseil de gestion de la GCC, qui constituera la troisième et dernière phase du projet. Les recommandations et les mesures découlant de l'examen de la capacité figureront dans le prochain rapport au Parlement.

Perspectives d'avenir

Les prochaines étapes du Régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures en milieu marin sont liées à certains égards au calendrier législatif, tandis que l'on attend l'adoption du projet de loi C-35. Toutefois, les travaux visant l'adoption des réformes de gestion progressent déjà puisque les intervenants ont accepté de respecter l'esprit des modifications proposées. Il faut souligner que, même si les travaux et les décisions préliminaires doivent porter sur tous les éléments, les consultations officielles et l'adoption des éléments subordonnés aux modifications consultatives devront attendre l'adoption définitive de la *Loi de 2000 sur la marine marchande du Canada*.

Prochaines étapes

À mesure qu'avance la mise en place de la nouvelle structure de gestion, la GCC entend prendre un certain nombre de mesures à propos du régime.

La GCC préparera deux nouveaux documents stratégiques clés à l'appui des travaux du nouveau Conseil consultatif national (CCN) et des conseils consultatifs régionaux (CCR) : un aperçu opérationnel régional annuel qui sera présenté à chaque CCR; et un plan stratégique triennal national pour le conseil consultatif national. Ce dernier regroupera les plans régionaux et établira les priorités nationales de la GCC et du régime. La GCC songe également à établir le mandat du Conseil consultatif national et à actualiser ceux des CCR, le cas échéant.

La collaboration se poursuivra également avec Environnement Canada pour mieux délimiter l'éventail des enjeux et des responsabilités se rattachant à l'élaboration de règlements plus stricts sur la protection de la faune dans le cadre de l'agrément des organismes d'intervention. La collaboration s'étendra également à la consultation de l'industrie sur les règlements à élaborer.

L'examen de la capacité de la GCC (décrit plus haut à la rubrique « Activités du régime ») se poursuivra. Les résultats de cet examen seront transmis aux CCR et au Conseil consultatif national, dont on sollicitera les conseils et les directives sur le plan d'action qu'il convient de suivre.

Enfin, le document d'orientation que constitue le rapport de Conseils et Vérification Canada (annexe D) servira de base aux consultations menées avec l'industrie en vue d'élaborer des règlements et des procédés financiers au sujet des droits des organismes d'intervention après l'adoption de la *Loi de 2000 sur la marine marchande du Canada*.

Conclusion : des fondations solides

L'adoption du projet de loi C-35 et la mise en place de la nouvelle structure de gestion permettront au régime de mieux gérer ses affaires, tout en assurant son intégration plus étroite au système canadien de préparation et d'intervention. Les mesures prises durant la période visée par le présent rapport et les travaux qui suivront l'adoption du projet de loi C-35 permettront de clarifier le régime de responsabilisation et de confirmer que le régime assurera la protection à long terme du milieu marin du Canada.

Il est manifeste que l'environnement canadien bénéficie d'un niveau de protection très nettement amélioré contre les dangers des déversements d'hydrocarbures en milieu marin, par rapport à la situation qui prévalait il y a 10 ans. Même si cela ne s'est pas fait sans douleurs, l'élaboration de ce régime de préparation et d'intervention en cas de déversements, financé et exploité par l'industrie, a contribué à forger une solide alliance entre le gouvernement et l'industrie qui garantit la protection de l'environnement.

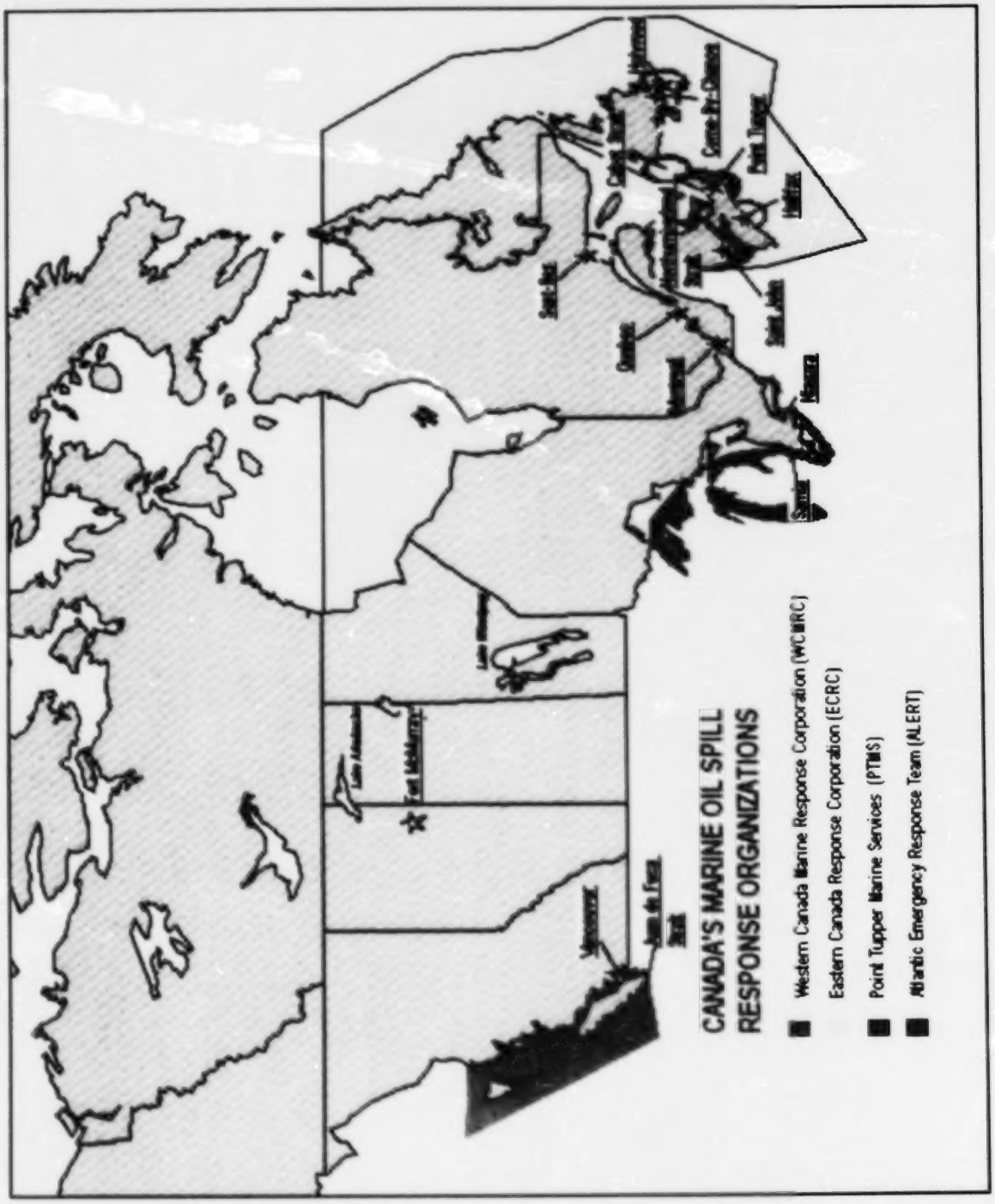
L'adoption de la LMMC 2000 procurera au régime un cadre législatif et réglementaire solide doté d'une certaine souplesse qui bénéficie du soutien des intervenants. Ce cadre constitue une base solide que le Canada doit s'efforcer de parfaire en vue d'améliorer la protection de son milieu marin.

Annexe 1 – Carte(s) de la capacité d'intervention

ORGANISMES D'INTERVENTION EN CAS DE DÉVERSEMENT D'HYDROCARBURES EN MILIEU MARIN AU CANADA

Western Canada Marine Response Corporation (WCMRC)
Société d'intervention maritime, Est du Canada Ltée (SIMEC)
Point Tupper Marine Services (PTMS)
Atlantic Emergency Response Team (ALERT)

Annexe 1 – Carte(s) de la capacité d'intervention



Annexe 2 – Barème des droits des OI

Société d'intervention maritime, Est du Canada Ltée

Droit d'enregistrement

S'appliquant à	Droit annuel	Couverture
Membre – Installation de manutention d'hydrocarbures (IMH)	450 $ par IMH	Dans les limites du secteur géographique d'intervention (SGI) de la Société d'intervention maritime, Est du Canada Ltée – Tous les secteurs régionaux.
Membre – Produits pétroliers en vrac et non en vrac	450 $ par navire	S'applique à un navire qui navigue ou qui se livre à une activité maritime dans un rayon de 500 km de son port d'attache et dans les limites du SGI de la SIMEC.
Membre – Produits pétroliers en vrac et non en vrac	750 $ par navire	S'applique à un navire qui navigue ou qui se livre à une activité maritime : a) au-delà d'un rayon de 500 km de son port d'attache et dans les limites du SGI de la SIMEC, du SGI d'ALERT ou du SGI de PTMS; ou b) depuis un port situé hors des limites du SGI de la SIMEC et dans les limites du SGI de la SIMEC, du SGI d'ALERT ou du SGI de PTMS.

Droits prélevés sur les produits pétroliers en vrac (DPPV)

Secteur applicable	Période	Produit	Taux DPPV
Région du Québec/des Maritimes	1er juillet 2000 au 31 déc. 2000	Produits pétroliers autres que l'asphalte Asphalte	21,80 ¢ la tonne 10,90 ¢ la tonne
	À partir du 1er janvier 2001	Produits pétroliers autres que l'asphalte Asphalte	37,50 ¢ la tonne 18,75 ¢ la tonne
Région des Grands Lacs	1er août 1999 au 31 déc. 1999	Produits pétroliers autres que l'asphalte Asphalte	61,00 ¢ la tonne 30,50 ¢ la tonne
	À partir du 1er janvier 2000	Produits pétroliers autres que l'asphalte Asphalte	81,00 ¢ la tonne 40,50 ¢ la tonne
Région de Terre-Neuve	1er août 1999 au 31 déc. 1999	Produits pétroliers autres que l'asphalte Asphalte	11,35 ¢ la tonne 5,70 ¢ la tonne
	À partir du 1er janvier 2000	Produits pétroliers autres que l'asphalte Asphalte	12,50 ¢ la tonne 6,25 ¢ la tonne

Annexe 2 – Barème des droits des OI

Western Canada Marine Response Corporation

Droit d'enregistrement

S'appliquant à	Droit annuel	Couverture
Membre – Installation de manutention d'hydrocarbures (IMH)	450 $ par IMH	Dans les limites du secteur géographique d'intervention (SGI) de WCMRC.
Membre – Produits pétroliers en vrac et non en vrac	450 $ par navire	S'applique à un navire qui navigue ou qui se livre à une activité maritime dans les limites du SGI de WCMRC.

Droits prélevés sur les produits pétroliers en vrac (DCPV)

Période	Produit	Taux DPPV
À partir du 1er février 2000	Produits pétroliers autres que l'asphalte Asphalte	0,888 $ la tonne 0,444 $ la tonne